

Oser expérimenter une concurrence régulée

transportrail.canalblog.com/pages/oser-experimenter-une-concurrence-regulee/34702989.html

Investissant chaque année 3 MM€ pour l'exploitation des TER, sans compter les investissements sur la modernisation des gares et du matériel roulant, les Régions sont aujourd'hui confrontées à une raréfaction des ressources budgétaires et une augmentation des besoins de financement, tant par la nécessité d'augmenter la capacité du service que par la situation de crise majeure sur l'avenir du réseau ferroviaire. Etant donné que SNCF Réseau ne finance plus le renouvellement de 13900 km de [lignes classées 7 à 9](#) dans la classification par tonnage de l'UIC, la pérennité de nombre d'entre elles se pose à un horizon de moins de 5 ans pour les cas les plus aigus et de 10 ans pour les cas les « moins préoccupants ».

Cette situation est le reflet d'un constat assez simple : le modèle économique de la SNCF, à la fois dans son rôle d'exploitant et dans celui de gestionnaire d'infrastructure, n'est plus compatible avec les capacités budgétaires de la nation, et plus particulièrement des Régions. L'augmentation continue du coût du kilomètre-trains rend la dépense ferroviaire de moins en moins soutenable, d'autant que toute desserte supplémentaire est facturée au coût complet, y compris en journée, période à laquelle par définition le coût marginal devrait être appliqué.

Quelques chiffres pour se faire une idée

Selon l'ARF, le coût du TER supporté par les Régions a augmenté de 90% entre 2002 et 2012 pour une offre en hausse de 24%. Le coût du kilomètre-train a donc connu une inflation quasiment 4 fois plus rapide que celle du volume de km-trains.



Saint Germain des Fossés - Août 2004 - Les débuts de la régionalisation ont composé avec les matériels existants, pas toujours de la première jeunesse et aux performances parfois anémiques, comme ici ce couplage d'EAD selon deux rénovations différentes : en tête un X4500 "perroquet" ex-Picardie, ayant bénéficié de sièges type VO2N et en queue, un X4630 en livrée TER gris et bleu institutionnel, mais sans reprise des intérieurs... Sur une liaison Lyon - Clermont, ces autorails faisaient merveille en atteignant péniblement les 50 km/h au sommet de la rampe des Sauvages ! © transportrail

La comparaison entre la France et l'Allemagne ne manque pas d'intérêt puisque les deux réseaux sont assez comparables (29800 km d'un côté, près de 35000 de l'autre). En revanche, le gouvernement fédéral allemand a autorisé l'ouverture du marché ferroviaire régional, par le biais de contrats de délégation de service public dès 1994.

Avec 20 ans d'expérience, le cas allemand s'avère particulièrement intéressant (données AFRA, *Villes et Transports*):

- 99% du marché en délégation de service public : 1% seulement en « open access » ;
- une part de marché des opérateurs privés de 25% ;
- une offre en hausse de 37% ;
- une fréquentation en hausse de 69% pour l'ensemble des opérateurs et de 46% pour DB Regio seule ;
- un coût moyen du km-train de 15€ dont 7,61 € de contribution publique ;
- un chiffre d'affaire de DB Regio en hausse de 166% ;
- un budget fédéral en baisse de 19% ;
- des subventions des Länder en baisse de 24% en moyenne à offre constante par rapport à 2002 ;
- une part modale passée de 6,7 à 8,2%, soit +25% en nombre de voyageurs et +33% en voyageurs-km ;
- 783 km de réouvertures depuis 1996.

Les appels d'offres portent sur des contrats de durée plus longue que les conventions TER, sur 10 à 15 ans, contre 5 à 7 ans pour la plupart des contrats Région-SNCF. En général, les recettes sont perçues par l'autorité organisatrice, reversant une rémunération basée sur le coût du km-train. Moins incitatif sur la productivité, il a cependant l'avantage de faciliter la pénétration d'opérateurs alternatifs par un portage partagé du risque sur le trafic. Les contrats à rémunération forfaitaire sont plus rares en Allemagne, mais ont l'avantage d'être plus incitatifs : ils peuvent être engagés sur des marchés relativement dynamiques.



Francfort sur le Main - 24 septembre 2016 - La liaison Francfort - Sarrebruck est assurée par l'opérateur VLEXS, délégataire en Rhénanie Palatinat jusqu'en 2037. VLEXS est une filiale de Netinera : suite au rachat du britannique Arriva par la DB, l'Union Européenne a demandé la cession des activités allemandes de Arriva, repris par Trenitalia et un fonds d'investissement franco-luxembourgeois. © E. Fouvreaux

Dernier élément et non des moindres : en moyenne, le nombre de trains supprimés au quotidien en Allemagne est 7 fois inférieur à celui du réseau français.

La situation britannique diffère notablement. Après les erreurs commises à la fin des années 1980, la renationalisation de

l'infrastructure a été accompagnée d'un programme considérable de 53 MM£ sur la période 2005-2015, alors que seulement 20 MM£ avaient été investis sur le réseau au cours des 30 précédentes années.

En outre, les franchises sont territorialisées et ne font donc pas de distinction entre les marchés interville et régionaux. Au cours de la dernière décennie, le trafic a augmenté de 62%, pour une offre progressant de seulement 21%. Particularité significative, le modèle économique est aujourd'hui excédentaire et les franchises ne dépendent plus aujourd'hui de financements publics pour l'exploitation des services. Si les tarifs voyageurs sont nettement plus élevés qu'en France pour les voyageurs occasionnels, les franchises ont mis en place des tarifs réduits pour fidéliser leur clientèle, par les abonnements, la complémentarité avec les réseaux urbains et la possibilité de prix réduits par une réservation anticipée, amorçant un usage du yield management notamment pour remplir les trains en heures creuses.

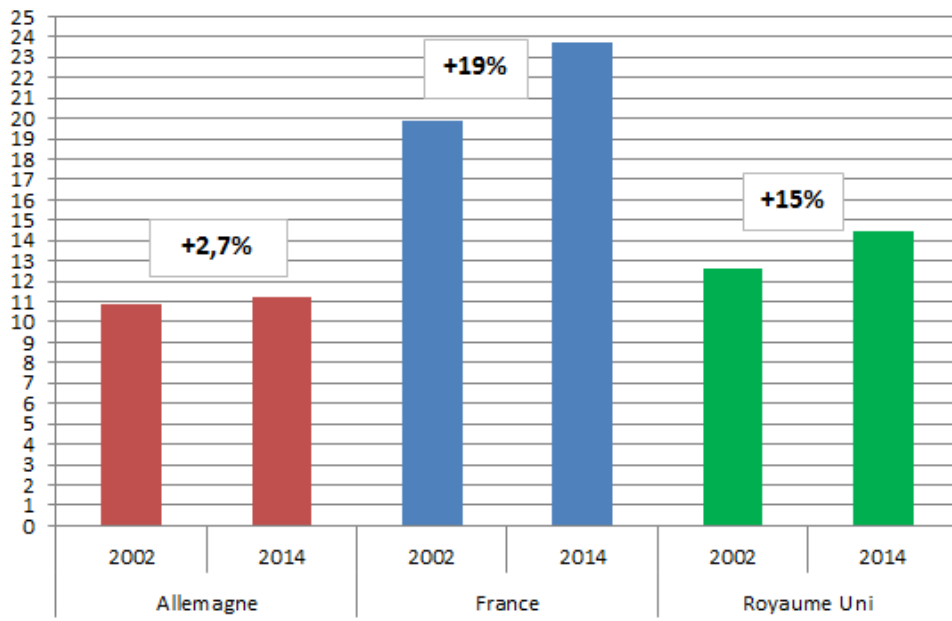


Parton - 1er août 2013 - Preuve que les opérateurs privés ne s'intéressent pas qu'aux grands axes : nous sommes ici sur la côte ouest de l'Angleterre, plus précisément à Parton, dans le comté de Whitehaven, avec cette ligne littorale serpentant la mer d'Irlande entre Lancaster et Carlisle, avec une trentaine de circulations par jour deux sens cumulés. © L. Mulrine

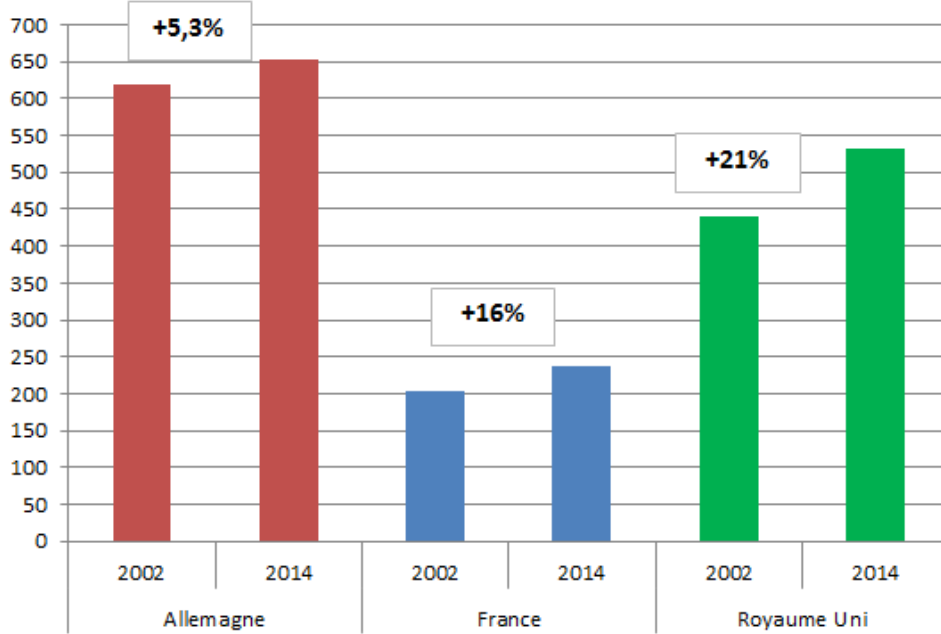
Néanmoins, le modèle britannique a un coût pour la collectivité, parce qu'il faut rattraper le retard accumulé et amplifié par la première phase de privatisation. L'Etat injecte des montants colossaux dans Network Rail, mais en revanche, les coûts d'exploitation doivent être équilibrés par les recettes voyageurs. Et comme la qualité de service peut pâtir d'un réseau "à l'ancienne" où la bifurcation à niveau est la règle même à 15 trains par heure, les tarifs élevés peuvent provoquer des mouvements d'humeur, à fort relais politique, puisque le Parti Travailliste propose la renationalisation de l'exploitation ferroviaire. Or la faiblesse du système de franchises britanniques est le manque de contrôle de l'exécution du service puisque le Royaume Uni n'est pas décentralisé : c'est l'Etat qui gère directement, et manifestement assez mal depuis quelques années, les franchises.

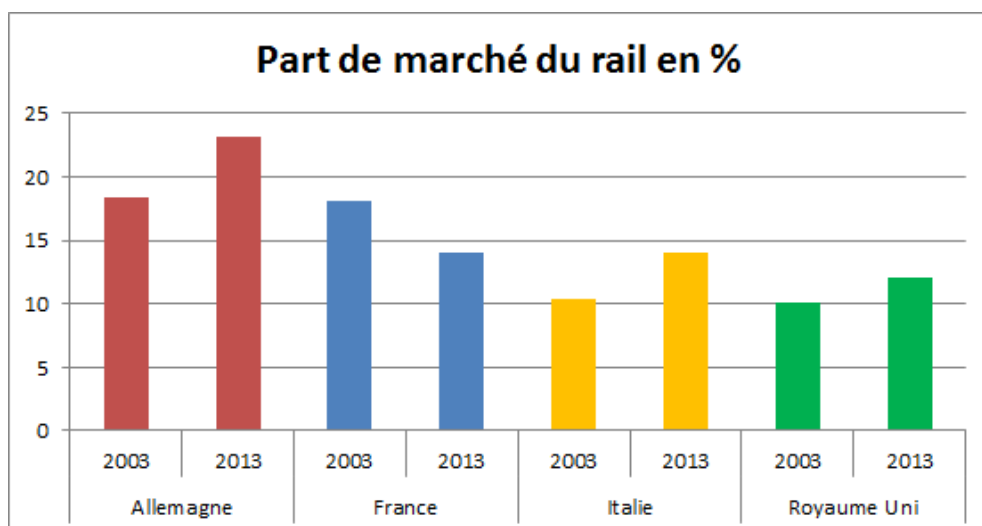
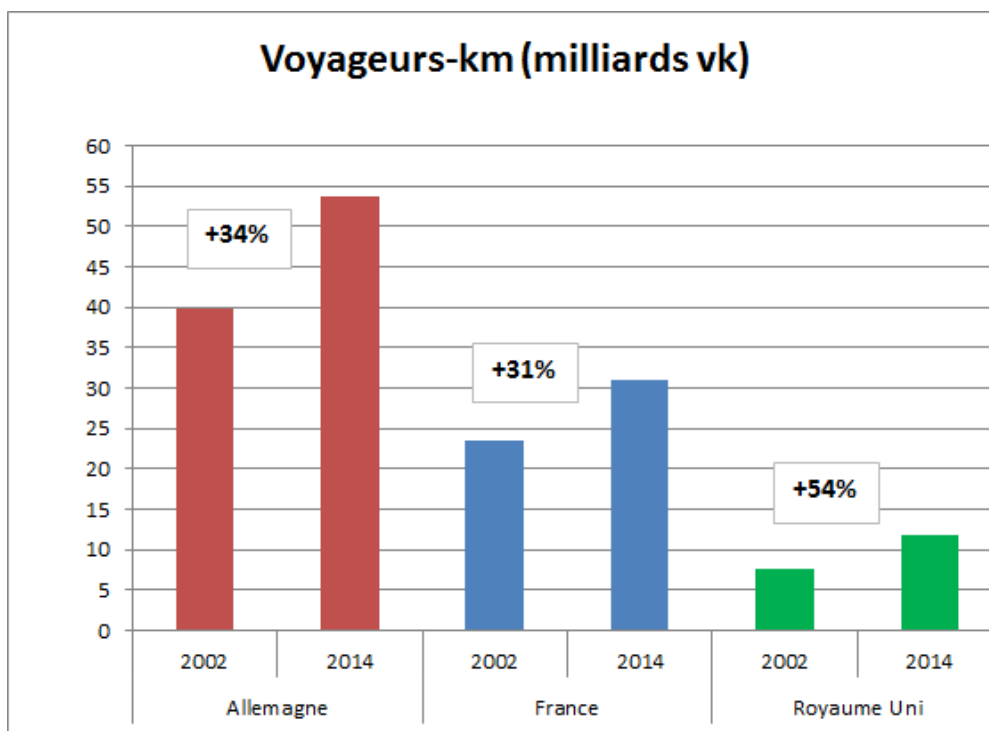
D'où une évidence : l'allotissement du réseau ferroviaire impose une décentralisation forte pour un contrôle étroit des délégataires de service public. C'est aussi ce qui fait le succès allemand : la combinaison régionalisation - libéralisation.

Contribution publique (€ / tk)



Trains-km (millions tk)





France : il faut sortir de l'impasse

L'effort accompli depuis 1997 par les Régions est considérable et a permis de sauver le transport ferroviaire de proximité.

Cependant, la dynamique est enrayerée par les ressources de plus en plus contraintes des collectivités locales et la non-maîtrise des coûts par l'opérateur. Le coût moyen du train-km SNCF a augmenté de 62% en passant de 14,6 € à 23,7 €, dont 13€ en moyenne portés par les Régions (soit 55%). Il n'est que d'environ 15 € à la DB, dont 50% portés par l'autorité organisatrice. De ce fait, le train régional est doublement pénalisé. Sur les lignes à faible trafic, la dépense moyenne par voyageur de la collectivité devient insoutenable, favorisant la suppression du service et la mise en place d'autocars. Sur les lignes à forte demande, la progression du trafic est bloquée par le coût de la mise en œuvre d'une offre supplémentaire, indépendamment des questions sur la capacité de l'infrastructure. Il en résulte une dégradation de la qualité du service par la saturation de certains trains, des retards et des suppressions.

Plus grave encore est la situation des trains classiques nationaux, dont l'offre s'est contractée de 25% avec une chute du trafic de plus de 40%, et un déficit de 335 M€ en 2015 : un bilan imputable pour partie à la réduction du nombre de dessertes, mais aussi à la perte de compétitivité du fait d'un matériel obsolète, de performances parfois non compétitives par rapport à la route et d'une offre inadaptée.

Une étude réalisée par le cabinet franco-allemand d'économie des transports Trans-Missions a permis de chiffrer le coût direct imputable à la situation de monopole national à 18% des charges d'exploitation. Une rente pour la SNCF tant qu'aucun autre opérateur ne peut venir la challenger sur le marché intérieur, et qui lui permet de financer des recapitalisations d'activités privées déficitaires comme Ouibus.



Molsheim - 30 janvier 2015 - Après avoir massivement investi pour rattraper le retard accumulé sur le matériel roulant, et accompagner l'augmentation de trafic, les Régions se retrouvent maintenant dans l'obligation de financer majoritairement le renouvellement des lignes régionales, faute de quoi celles-ci disparaîtraient. Cependant, elles déplorent toujours le manque de transparence dans l'utilisation des subventions qu'elles versent au groupe SNCF... © transportrail

Mais ce n'est pas tout : le monopole français malthusien engendre une sous-utilisation des moyens de production, qu'il s'agisse du personnel ou du matériel roulant, évalué à 20% des charges par Trans-Missions : une rame régionale allemande fait 2,5 km quand une rame française en fait 1. Au niveau du personnel, la moyenne en 2012 était de 382 heures de conduite commerciale par an sur un réseau régional français contre 880 heures en Allemagne (en intégrant l'écart lié à la durée légale du travail). Il serait possible d'atteindre 788 heures dans un système optimisé français à condition d'agir sur le coût de production, sans remettre en cause la réglementation française.



Heidelberg - 30 octobre 2016 - L'amélioration des coûts de production de la DB sur les dessertes régionales est passé notamment par une amélioration de la productivité du matériel à la faveur de son renouvellement, même avec le maintien de solutions réputées peu flexibles comme les rames tractées sur les trains régionaux. © E. Fouvreaux

Bref, un réexamen des coûts de structure, une meilleure organisation de la production et une amélioration de la qualité de service sont possibles sans susciter une levée de boucliers et en agitant le spectre d'une privatisation rampante sur le dos du petit personnel !

A ces coûts d'exploitation s'ajoutent ceux de l'infrastructure puisque les Régions sont de plus en plus appelées au financement du renouvellement des lignes secondaires, SNCF Réseau limitant dans le meilleur des cas sa participation à seulement 15% : en quelque sorte, c'est le locataire qui paie la remise à neuf de l'appartement de son propriétaire. Les Régions sont prises au piège dans une spirale apparemment sans fin :

- le prix du km-train élevé ne permet pas de pratiquer une politique de volume car les Régions n'en ont pas les moyens ; de son côté,
- la faiblesse de l'offre rend le service insuffisamment attractif pour le public et pose la question de la pertinence d'investissements conséquents de renouvellement de l'infrastructure ferroviaire.

Dans ces conditions, deux questions en partie imbriquées finissent par se poser :

- maintenir le transport ferroviaire dans une logique de coût de production élevé est-il compatible avec les ressources aujourd'hui mobilisables et celles pouvant être raisonnablement recherchées ?
- quelle est la pertinence du caractère national de lignes qui sont aujourd'hui essentiellement utilisées pour du trafic régional et dont le financement dépend au moins aux deux-tiers des crédits des Régions ?

Représentant l'ARF au conseil d'administration de SNCF Réseau, Michel Neugnot considère que les dispositions de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) ouvrent la voie à l'expérimentation de nouvelles solutions ferroviaires : « *il y a des modèles à développer localement sinon on risque d'être tenté de passer du modèle du train vers le modèle du car* ». Le Vice-Président en charge des transports dans le Grand Est considère que « *sans aller vers le tout-concurrence, il serait souhaitable de pouvoir mener des expérimentations [...] Les 13 Régions françaises sont prêtes à relever le défi du TER à*



Leysin Village - 15 avril 2016 - Il est souvent fait référence aux petites lignes secondaires suisses pour déplorer la situation de marasme ferroviaire français. Cependant, l'organisation administrative est très différente : elles ne font pas partie d'un "réseau national", sont exploitées en régie financée par les cantons et les communes desservies. L'illustration d'un réel engagement local en faveur du service ferroviaire. © transportrail

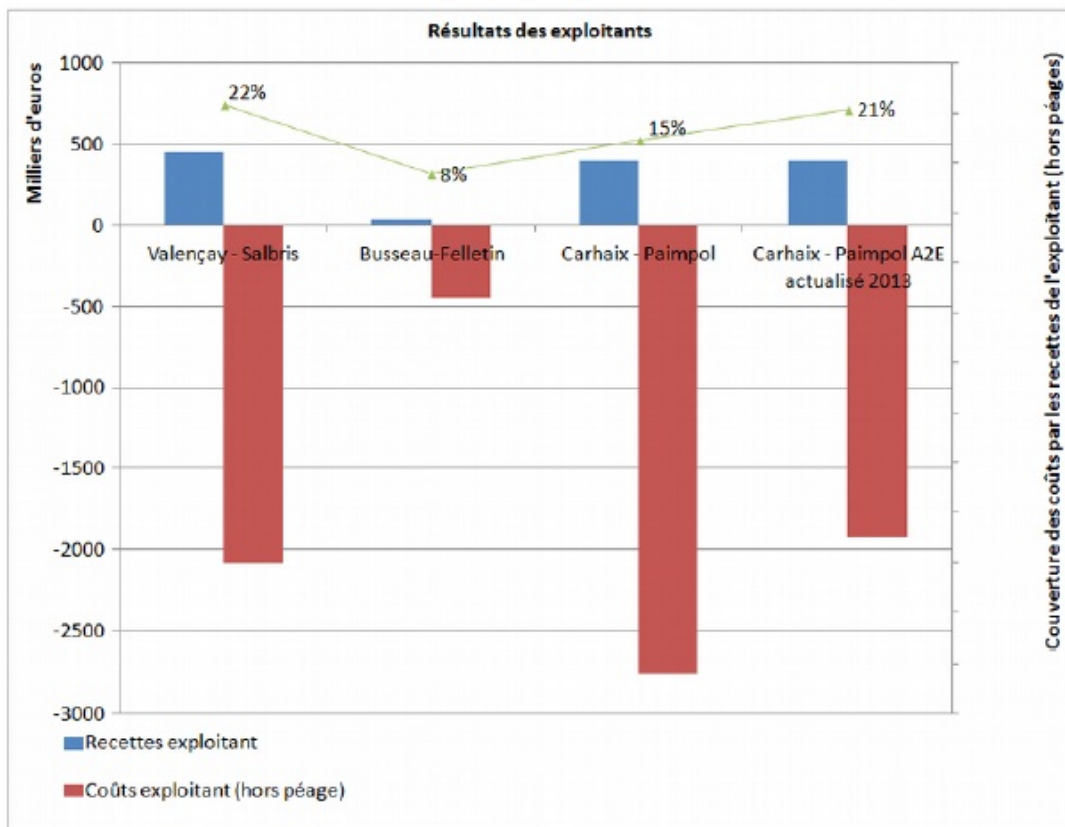
PACA, Auvergne Rhône-Alpes, le Grand Est et Pays de la Loire se sont clairement exprimées pour engager l'expérimentation de la délégation de service public sur le réseau ferroviaire français par allotissement d'ensembles fonctionnels géographiquement et techniquement homogènes : il ne s'agit donc pas d'une concurrence sur le marché comme dans l'aérien, mais pour le marché, comme sur les réseaux urbains.

DSP, régie : deux alternatives se profilent

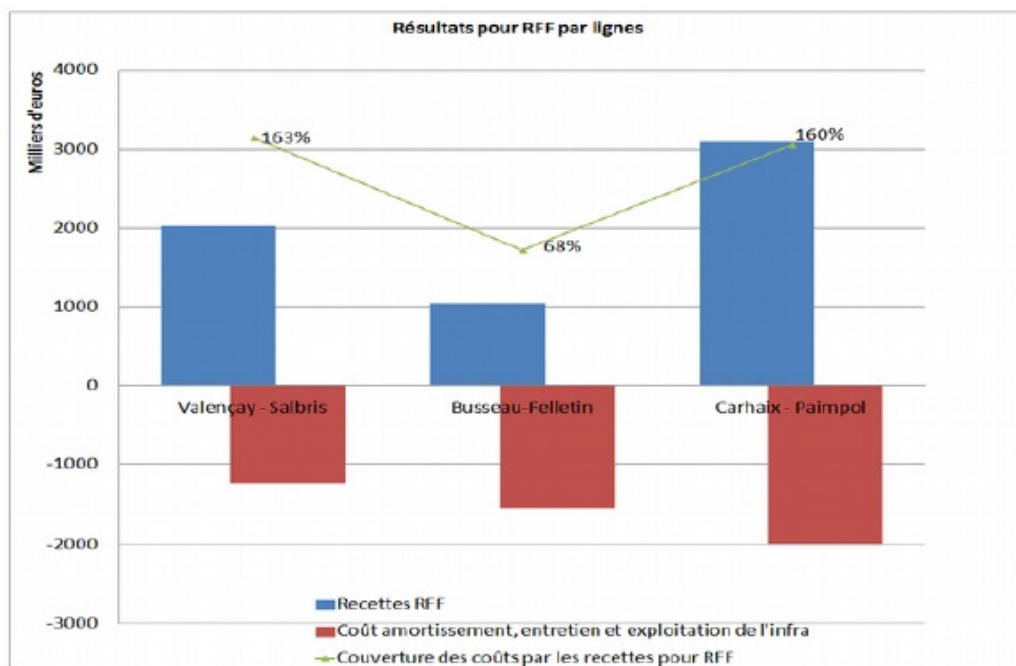
Dès lors, quelles alternatives leur sont offertes ? A défaut d'un Etat vertueux, stratège et qui fasse de ses EPIC les chevilles ouvrières d'une politique de report modal compatible avec le discours porté lors de la COP21, plutôt que d'organiser la concurrence entre le rail et la route par la libéralisation du marché de l'autocar et de délivrer des injonctions incohérentes (priorité au réseau existant mais poursuite du programme d'infrastructures nouvelles à grande vitesse, maîtrise de la trajectoire financière mais ingérence dans les négociations internes dans le contexte du conflit social sur la loi Travail, amplification de l'effort de régénération mais rupture avec la trajectoire d'évolution du budget de SNCF Réseau par rapport aux préconisations de l'[audit Rivier](#) de 2005...), il est nécessaire d'explorer des voies « nouvelles ».

La délégation de service public (DSP) pour l'exploitation des trains régionaux en est une. Le [rapport du sénateur Grignon](#) a amorcé la réflexion sur l'ouverture du marché ferroviaire intérieur. Elle peut être intéressante car sans rechercher à revenir strictement au coût du km-train en Allemagne, une rupture avec la hausse sans fin des coûts de production serait déjà un progrès considérable. On se souviendra que la Région Lorraine a obtenu gain de cause sur ce sujet, avec 12% d'offre supplémentaire avec une facture annuelle diminuée de 10% suite à des audits contradictoires.

Plus récemment, une étude, publiée en 2016 par le [CEREMA](#), s'est livrée à une [première comparaison](#) entre la trajectoire économique des lignes TER affermées en Bretagne et en Sologne par rapport à une ligne exploitée de façon "traditionnelle" : si le choix de Busseau - Felletin est un peu caricatural par le caractère extrême de la mauvaise organisation, la situation des lignes sous-traitées à Transdev (Bretagne) et Keolis (Sologne) montre qu'il peut exister des chemins intermédiaires entre le statu quo et l'inexorable scénario de fermeture qui lui est directement lié.



Certes, vu de l'exploitant, transporter plus de voyageurs coûte plus cher, mais au final, le ratio des lignes affermées est "moins pire" qu'une desserte "pur jus SNCF" mal organisée... (document CEREMA)



Résultat intéressant, surtout pour le gestionnaire d'infrastructure, qui manifestement a engrangé des recettes pour des travaux pour le moins limités... (document CEREMA)

La DSP permettrait donc de redonner des marges de manœuvre budgétaire, par une diminution de la pression sur la section « fonctionnement » qui pourrait bénéficier à la section d'investissement.

Autre voie possible : l'exploitation en Régie (comme en PACA sur [Nice – Digne](#)) ou en Société d'Economie Mixte (cas de la [Corse](#)). En Corse, en 4 ans d'exploitation locale (2012-2016), l'offre a augmenté de 40%, la fréquentation de 65%, le tout à contribution publique constante. La régie est d'ailleurs le cas général de la multiplicité de compagnies locales exploitant les lignes, si souvent citées en exemple pour leur service intense et leur fonction d'aménagement du territoire. Mais il faut aussi comprendre comment elles sont organisées : il s'agit le plus souvent de régies détenues par les cantons et communes. Dans ce cadre,

l'infrastructure est la propriété des cantons.



Entrevaux - 14 août 2016 - La Région PACA est propriétaire et exploitant de la ligne Nice - Digne et mène une politique volontariste de relance de cet itinéraire. Pour un territoire de faible densité et de moyenne montagne, 5 allers-retours par jour, ce n'est pas si mal par rapport à la moyenne nationale. La Région mise aussi sur la section périurbaine pour renforcer l'usage du rail dans la métropole niçoise. © F. Brisou



Corte - 25 octobre 2014 - En 4 ans d'exploitation sous le nouveau statut, la contribution publique de la Collectivité Territoriale n'a pas baissé. En revanche, l'offre a augmenté de 40% et la fréquentation des trains a bondi de 65%. Des résultats qui montrent que l'objectif n'est pas forcément de faire moins cher en valeur absolue, mais d'améliorer la contribution par voyageur transporté. Bref, faire mieux pour le même prix. © transportrail

Décliné dans le cas français, cela signifierait le transfert de lignes aux Régions, après une procédure de déclassement du réseau ferré national. Les Régions pourraient donc choisir ou constituer leur propre opérateur mais aussi leur mainteneur. En contrepartie, elles devraient financer seules le renouvellement et la maintenance de l'infrastructure, c'est-à-dire aller chercher la part de financement aujourd'hui portée par SNCF Réseau (au mieux 15% comme nous l'avons déjà dit plus haut)... mais pour quelles économies ultérieures ? Dit autrement, en combien d'années le surcoût de financement du renouvellement pourrait-il être amorti par les moindres coûts d'exploitation des trains et de gestion des infrastructures ?

La question se pose entre la France et la Suisse sur la ligne [Besançon - Le Locle](#) : côté Suisse, l'ERTMS sera obligatoire en 2021. Or les X73500 français en sont dépourvus et la SNCF n'a pas prévu de les équiper. L'hypothèse d'une sortie du RFN de la section Morteau - Le Locle a émergé en 2016 comme une solution capable de développer de façon pérenne la liaison transfrontalière entre Morteau et La Chaux de Fonds.



Sermizelles - 16 août 2008 - Après avoir financé le renouvellement du matériel et de l'infrastructure, la Région Bourgogne Franche-Comté s'interroge sur les modalités d'exploitation des lignes du Morvan, et sur la possibilité d'une reprise en direct. La législation actuelle impose une étanchéité des domaines entre le RFN et les lignes ainsi gérées, ce qui pose la question du fret, encore présent dans le secteur avec des carrières de ballast. Mais cette étanchéité relève plus d'un protectionnisme façon "dédouannage des magnétoscopes japonais à Poitiers" que d'une réalité technique avérée. © transportrail

Du point de vue social, il convient de rappeler les bases du code du travail et notamment de l'article L122-12 qui prévoit la reprise des personnels de l'exploitation (quand un réseau urbain passe de Keolis à Transdev ou l'inverse, les conducteurs de bus et de tram restent les mêmes ; c'est en revanche l'encadrement supérieur qui change...). Le débat portera sur le cadre social de ces nouvelles structures : il y aura probablement peu d'évolutions par rapport au RH077 régissant actuellement les conditions de travail des personnels roulants, et il sera peut-être possible de mieux utiliser certaines souplesses.

Se posera aussi la question du positionnement des agents commerciaux, alors que par exemple, en Suisse, le dispositif dit « autocontrôle » est la règle sur l'ensemble des services régionaux (contrôle aléatoire type réseau urbain).

Mais face aux réticences, qu'elles soient idéologiques et liées à une crainte naturelle vis à vis d'une rupture, seule une expérimentation maîtrisée permettra de lever les incertitudes : ce fut le cas en 1997 pour la régionalisation. Un "succès" à réitérer... d'autant qu'elle aura aussi pour conséquence de provoquer une évolution radicale de l'organisation de l'opérateur historique : c'est ce qui a été constaté en Allemagne, où la DB fut la première gagnante de l'ouverture du marché intérieur, conservant 20 ans après la "libéralisation", environ 80% du marché initial.